

PRISE DE POSITION : CORONAVIRUS

Berne, le 5 mars 2020

DL

Table ronde sur le coronavirus : position de l'USS

1. Situation économique actuelle

Pour l'heure, l'économie suisse n'est impactée que de manière sectorielle par les conséquences du coronavirus. Une partie de ces effets négatifs provient de l'étranger, notamment de Chine. En Suisse, ce sont surtout les mesures prises par les autorités qui occasionnent des baisses de chiffre d'affaires. L'État porte donc une responsabilité importante. La Confédération doit éviter les récessions, et non les déclencher. C'est pourquoi il faut, parallèlement aux mesures de santé publique, que la Confédération fasse aussi un effort pour aider à la stabilisation de l'économie.

Répercussions économiques liées à l'international :

- Baisse de la demande étrangère pour les produits d'exportation suisse : concerne surtout la demande chinoise (montres, certaines machines, produits de base).
- Pression à la hausse pour le franc : la semaine passée, le franc suisse est même momentanément passé sous la barre des 1,06 face à l'euro. La situation s'est quelque peu stabilisée, aussi en raison des interventions de la BNS. Le dollar a baissé.
- Voyages en baisse : le tourisme ressent surtout le manque de visiteurs provenant de Chine. Les compagnies aériennes (en particulier Swiss) annulent des vols.
- Menace de pénuries dans les livraisons en raison des interruptions de production à l'étranger (surtout en Chine) : il n'y a pas encore eu de réelles pénuries. La majorité des entreprises ont encore des réserves.

Répercussions économiques au niveau national :

- Interdiction ou annulation d'événements : pertes de chiffre d'affaires pour les institutions culturelles (orchestres, etc.), organisateurs d'événements, hôtels et restaurants, etc.
- Changements de comportements dans la population: moins de personnes lors d'événements, dans des restaurants, etc. Le commerce de détail profite à court terme des achats de provisions. Mais le transfert vers les achats en ligne augmente. Dans le secteur de la santé, il y a nettement plus de travail.

2. Évolution économique : perspective

À l'heure actuelle, l'évolution de la situation est difficile à prévoir, chez nous comme à l'étranger. Mais une chose est sûre : si la Confédération et les cantons prennent des mesures plus drastiques de santé publique (quarantaine, restriction de la mobilité, etc.), le coût économique va grimper. L'élément déterminant pour la suite est que les salaires continuent d'être versés dans leur totalité. Des suppressions de salaires risqueraient de nous conduire rapidement vers une situation macro-économique délétère en raison de l'effondrement de la demande intérieure.

En Chine, la production a fortement baissé en février à cause des mesures de santé publiques que les autorités ont dû prendre. La Corée du Sud ressent elle aussi clairement les effets sur l'économie.

On s'attend à ce que les cas de maladie connaissent une forte augmentation, ce qui entraîne une charge accrue sur les services de santé.

3. Évolutions possibles et leur signification pour l'économie

La loi sur le travail (LTr) stipule que l'employeur¹ est responsable de la santé des salarié-e-s, aussi et justement pendant une pandémie ; et justement aussi envers les groupes de personnes particulièrement vulnérables, respectivement les personnes qui sont (ou doivent être) en contact étroit avec ces groupes. Des employeurs qui ne respectent pas cette obligation sont tenus pour responsables en vertu du CO (dédommagement) ; en cas de contrôle des inspectorats du travail, ils pourraient même être punissables selon la Ltr.

Des personnes qui sont malades ou qui doivent s'occuper d'enfants ou de membres de la famille malades ont droit d'être libérées de l'obligation de travailler et de continuer de toucher leur salaire. La durée du versement du salaire dans ces cas de figure peut varier.

Les fermetures d'entreprises pour cause de pandémie sont considérées comme des risques liés à l'exploitation d'une entreprise et doivent être prises en charge entièrement par l'employeur.

La protection des employé-e-s temporaires est particulièrement précaire lorsque des événements, comme par exemple le Salon de l'auto sont annulés à brève échéance. Dans ces cas, le risque est reporté sur les employé-e-s.

La Confédération pourrait, en se basant sur la loi sur les épidémies (LEp), édicter des interdictions de travail, en particulier pour les groupes particulièrement vulnérables ou les membres de la famille de ces personnes vulnérables. Reste le problème juridique de protection des données : l'employeur n'est pas censé savoir qui est « particulièrement vulnérable » au sens de la recommandation, ni pour quelle raison. Ceci devrait être réglé via le médecin-conseil ou un certificat médical.

Selon les situations individuelles, l'employeur devrait avoir la possibilité d'appliquer des mesures de protection moins sévères, comme le travail à domicile (principe de proportionnalité). En outre, l'indemnisation de la perte de gains doit être prévue en cas d'interdictions préventives de travail au sens de l'art.63 de la LPe.

¹ Le terme « employeur » sera utilisé dans ce texte de manière générique, incluant le féminin.

4. Évolution possible dans le domaine des assurances perte de gains

En Suisse, l'assurance d'indemnités journalières en cas de maladie n'est pas obligatoire. Les employeurs peuvent, sur une base volontaire, assurer leur personnel. Mais les assureurs privés peuvent refuser sans justification des clients qui sont à risque ou qui ont des antécédents médicaux, ou alors leur poser toutes sortes de réserves d'assurance. De plus, les assureurs privés ont tendance de manière générale à sélectionner les clients – et par conséquent les risques –, surtout dans le domaine de l'assurance individuelle et parmi les petites entreprises : ils proposent alors à ces clients peu « attrayants » du point de vue actuariel des contrats avec des primes beaucoup trop élevées. Et ce sont souvent les personnes d'un certain âge ou qui ont des maladies préexistantes qui sont les victimes de ce système malheureusement autorisé au plan juridique.

La crise du Covid-19 pourrait aggraver cette situation et pousser encore plus loin cette sélection des risques et cette inégalité de traitement au détriment des salarié-e-s médicalement vulnérables, mais aussi des PME qui verraient leur fardeau des primes augmenter.

5. Contre-mesures économiques existantes ou prévues en Suisse

Il existe déjà plusieurs instruments permettant d'atténuer les effets dommageables pour l'économie liés aux mesures de santé publique ou aux réactions de la population face au coronavirus. En voici un bref aperçu :

Chômage partiel

En cas d'absence ou de réduction du travail liées au coronavirus, les employeurs peuvent demander des indemnités en cas de réduction de l'horaire de travail, que ce soit des absences dues à des mesures administratives ou à des conséquences économiques (p. ex. baisse de la demande). Actuellement le délai d'attente pour ces indemnités est de trois jours et la demande doit être déposée dix jours à l'avance. Ces délais rendent toutefois le système trop lent dans la période actuelle où les conditions-cadres évoluent de jour en jour. Dans les milieux de l'industrie MEM, certains se plaignent déjà que les cantons sont trop bureaucratiques lors de l'application de l'obligation de preuve.

Autres paiements possibles par l'État (Loi sur les épidémies / responsabilité de l'État)

En principe, la responsabilité de l'État n'est engagée qu'en cas de dommages causés illégalement. Quant aux dommages résultant d'actions de l'État conformes à la loi, ils doivent être assumés par les personnes touchées, sauf si une loi prévoit une obligation de compensation.

Loi sur les épidémies

L'art. 63 de la loi sur les épidémies (LEp) contient une telle obligation de compenser. Il s'agit là d'une « responsabilité selon l'équité » (responsabilité engagée lorsque l'équité l'exige) pour les dommages consécutifs aux mesures administratives prises dans le cadre de la loi sur les épidémies. Une indemnisation selon l'art. 63 LEp n'est accordée que si la personne concernée par une mesure individuelle n'est pas assurée ailleurs pour ce dommage (par l'employeur, l'assurance-maladie ou une autre assurance sociale) et que cette personne se retrouverait, sans indemnisation, dans une situation de détresse économique ou sociale. La perte du revenu fait partie des dommages consécutifs reconnus. Les dommages seront pris en charge par l'autorité qui a ordonné la mesure.

Pour les entreprises actives dans le transport international de personnes et peuvent de ce fait être soumises à des mesures plus restrictives, l'art. 74 LEp prévoit que la Confédération respectivement les cantons peuvent prendre en charge des dépenses supplémentaires.

Responsabilité de l'État

La LEp ne prévoit pas d'obligation d'indemniser pour des dommages dus aux mesures de santé publique prises pour protéger la population (interdictions d'événements, p. ex.). « Il est du devoir de l'organisateur de vérifier au cas par cas si ses assurances couvrent les dommages éventuels » (SECO). Les organisateurs privés ou les entreprises qui sont concernées par des fermetures ou d'autres restrictions peuvent demander des indemnités à l'État seulement si les conditions de la responsabilité de l'État sont remplies. Une responsabilité de l'État n'est toutefois prévue qu'en cas d'actions de sa part qui sont contraires à la loi. De fait, c'est plutôt si la Confédération ne prenait pas de mesures de protection efficaces qu'elle se rendrait responsable dans cette crise du Covid-19.

Cautionnements

Il existe en Suisse des coopératives de cautionnement pour le financement des PME. Mais celles-ci ne se portent pas garantes pour des pénuries temporaires, mais pour des créations d'entreprises ou des investissements. La Confédération prend en charge une certaine garantie lors de pertes.

6. Mesures de stabilisation économique dans d'autres pays

La Corée a mis sur pied un programme conjoncturel (<http://english.moef.go.kr/pc/selectTbPressCenterDtl.do?boardCd=N0001&seq=4852>). Il prévoit la compensation des salaires pour les entreprises les plus touchées, un soutien financier aux ménages à faible revenu, des moyens supplémentaires pour les soins à domicile, des mesures pour baisser les prix des loyers pour les surfaces commerciales, etc. Dans une partie des entreprises, la production a été arrêtée ou fortement réduite afin de freiner la propagation du virus.

L'Italie a débloqué 3,6 milliards d'euros pour des mesures exceptionnelles. Le programme doit se concrétiser d'ici ce vendredi 6 mars. Jeudi, les autorités ont annoncé la fermeture des écoles.

7. Revendications de l'USS

La Confédération, les cantons et la BNS doivent tout faire pour que l'économie suisse ne se dirige pas vers une crise et que les salarié-e-s ne soient pas les victimes de cette crise et des mesures de santé publique. Il s'agit aussi de protéger les salarié-e-s les plus vulnérables et leurs proches. Voici, point par point, les principales revendications de l'USS :

- Les salaires doivent continuer d'être versés : en cas de réduction du travail ou d'absences dues à des directives administratives, les pouvoirs publics doivent soutenir financièrement les entreprises pour qu'elle puissent le faire (LEp). Des interdictions (préventives) de travailler ne doivent pas être prononcées sans que la question des salaires ne soit réglée au préalable.
- Il faut des autorisations rapides et non bureaucratiques du chômage partiel : ramener à un jour le délai d'attente, raccourcir le délai d'annonce préalable pour les branches, au besoin augmenter le taux de remplacement (éventuellement en lien avec de la formation continue).

- La politique monétaire de la BNS doit être proactive contre la surévaluation du franc et pour le faire baisser.
- Il faut une coordination entre organisations faitières et Confédération afin d'éviter les pénuries dans l'approvisionnement des produits de base et des matières premières.
- Un groupe de travail tripartite doit être créé qui pourrait rapidement réfléchir à comment la Confédération peut empêcher les difficultés économiques qui découlent des directives émises pour des raisons de santé publique ; et plus spécialement réfléchir de quelle manière exactement les coûts du salaire des personnes touchées seront pris en charge.
- Un groupe de travail tripartite pourrait fournir rapidement des réponses aux questions et incertitudes qui règnent en matière de droit du travail.
- Le maintien des liquidités est important : en cas de pénuries dans le système financier, la BNS doit être prête à intervenir. Les banques cantonales devraient aussi offrir des conditions généreuses aux PME qui rencontrent des problèmes de liquidités.
- Il faut aussi préparer des mesures d'assistance (soins à domicile, garde des enfants) si de nouvelles mesures de santé publique étaient introduites ou que les cas – parfois graves – de maladie devenaient nombreux.
- Pas de fermeture des frontières : les services de santé en subiraient des conséquences terribles (manque de personnel dans les régions frontalières).
- Optimiser le fonctionnement des services de santé : protéger le personnel contre la contamination (risque élevé de contamination), entre autres.
- La Confédération et les cantons informent tous les employeurs a) sur leur devoirs d'employeurs vis-à-vis de leurs employé-e-s en matière de diligence et de prévention des maladies, et en particulier sur les mesures destinées à endiguer l'épidémie de Covid-19 sur le lieu de travail et b) sur les obligations légales qui incombent à l'employeur en matière de droit du travail et de droit des assurances sociales dans le contexte de l'épidémie de Covid-19.
- Une protection spéciale doit être mise en place pour les salarié-e-s les plus menacés par une infection au Covid-19 (salarié-e-s « vulnérables »), à travers des campagnes adaptées et des directives des inspecteurs du travail.